

IAI8744

Rapporto di sintesi sulla conferenza

"IL COORDINAMENTO INTERNAZIONALE DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE:  
UN APPROCCIO DI "POLITICAL ECONOMY"

Iai - Harvard University - Nber  
Andover, 5-8 novembre 1987

di Paolo Guerrieri e Pietro Carlo Padoan

In questo ultimo decennio il consolidarsi di una struttura delle relazioni internazionali caratterizzata ad un tempo da rapporti oligopolistici e fortemente interdipendenti tra paesi, ha reso ancor più necessario il coordinamento delle politiche economiche nazionali e ha aumentato allo stesso tempo i vantaggi potenziali della cooperazione, soprattutto nel campo delle relazioni macroeconomiche. Ma i progressi di fatto conseguiti su questo fronte, come provano anche le ultime vicende, sono stati assai scarsi. E' allora necessario cercare di spiegarne le ragioni.

Un primo punto da chiarire è quale definizione dare della cooperazione internazionale, dal momento che essa può assumere e ha assunto, come dimostrano esperienze del passato, forme e contenuti diversi, anche se non necessariamente alternativi.

In primo luogo la cooperazione può prevedere un continuo scambio di informazioni sulle politiche nazionali, senza particolari vincoli alle scelte dei singoli paesi. L'informazione svolge certamente un ruolo di primaria importanza nell'influenzare il comportamento dei paesi, ma va considerata più che altro un presupposto necessario di politiche cooperative.

Ancora la cooperazione può essere intesa nel senso di uno stretto coordinamento delle politiche nazionali, attraverso un processo continuo di decisioni comuni sulla definizione, anche quantitativa degli obiettivi e/o degli strumenti di politica economica. Ciò che si richiede in questo caso è il raggiungimento ogni volta di un accordo tra le autorità nazionali sulle singole scelte da effettuare. Questa forma di cooperazione, per quanto sia quella più di frequente invocata dai policy makers, è anche la più difficile da realizzare, per i forti vincoli che essa impone alle autonomie nazionali.

Un terzo modo di intendere la cooperazione è nel senso della definizione di un insieme di norme e di regole che i paesi si impegnano a rispettare nelle loro strategie di politica economica, pur conservando una sostanziale autonomia nelle singole scelte. Il quadro di riferimento che viene così tracciato induce i paesi, nel formulare le loro politiche, a tener conto dei legami di interdipendenza esistenti e di conseguenza ad orientare e modificare i comportamenti in direzione di una maggiore stabilità a livello di sistema. La lunga fase di cooperazione che si è sviluppata nel dopoguerra a partire da Bretton Woods, rappresenta l'esempio più rilevante di questo tipo di accordo cooperativo tra paesi.

L'analisi economica della cooperazione internazionale ha compiuto notevoli progressi sul piano teorico ed empirico in questi ultimi anni. Uno dei maggiori risultati raggiunti è la dimostrazione del fatto che in generale soluzioni cooperative, che contemplano accordi tra paesi nel raggiungimento dei diversi obiettivi nazionali, sono superiori in termini Paretiani di benessere ed efficienza a soluzioni non cooperative, in cui i paesi agiscono in base a scelte effettuate in modo autonomo ed indipendente. Va messo in rilievo tuttavia che l'opportunità di adottare politiche cooperative può essere valutata differentemente a seconda del modello teorico a cui si fa riferimento. Le posizioni neoclassiche più estreme sostengono ad esempio che i governi nazionali non dovrebbero interferire nei meccanismi di mercato, in quanto la loro azione spontanea sarebbe in grado di assicurare risultati ottimali sul piano degli andamenti macroeconomici. Ma anche in uno schema neoclassico si può dimostrare l'opportunità di un esplicito intervento delle istituzioni per favorire la cooperazione, se si assume realisticamente che non esistono per tutti i beni mercati perfettamente concorrenziali e che l'incertezza sul futuro rappresenta una caratteristica rilevante del sistema.

In un contesto teorico keynesiano l'esigenza della cooperazione è ancora più evidente. Si può dimostrare ad esempio che se i paesi perseguono politiche macroeconomiche mercantilistiche (surplus commerciali) e di conseguenza non cooperano nella generazione della domanda effettiva internazionale, il livello della produzione mondiale subirà una severa penalizzazione. Ciò può produrre effetti negativi sulle relazioni monetarie, finanziarie e commerciali oltreché macroeconomiche a livello internazionale.

L'analisi economica non ha tuttavia fornito, almeno fino ad ora, soddisfacenti risposte sul problema chiave del perché sia così difficile raggiungere forme di cooperazione nelle relazioni tra paesi, nonostante i vantaggi da essa derivanti. Contributi rilevanti in questa direzione sono stati forniti, viceversa, dall'analisi teorica ed empirica degli studiosi di relazioni internazionali, ed in particolare da un campo di indagine relativamente giovane, l'"International Political Economy" (IPE), che studia i fenomeni internazionali utilizzando congiuntamente schemi concettuali e tecniche di analisi dell'economia e della scienza politica. L'approccio dell'IPE ai problemi della cooperazione internazionale può essere sinteticamente riassunto nei seguenti quattro punti. 1) L'ammontare di cooperazione internazionale, ovvero la produzione di meccanismi di regolazione internazionali ("regimes"), è influenzato dalla distribuzione del potere tra i paesi. Differenti distribuzioni del potere internazionale condurranno a regimi di regolazione diversi per qualità (tipo di regole fissate) e quantità (estensione di applicazione di tali regole). 2) Le politiche nazionali riflettono le preferenze delle coalizioni dominanti, che, a loro volta, sono il risultato dell'interazione tra gruppi di interesse e policy makers. 3) In un mondo caratterizzato da 'incertezza' il ruolo delle istituzioni è fondamentale nella produzione e distribuzione delle informazioni sulle condizioni del sistema, e in particolare sul comportamento dei diversi attori. 4) Il processo di cooperazione può essere analizzato in termini di 'economia delle scelte pubbliche' sotto due aspetti; a) il sistema economico produce "esternalità" che vanno ripartite; b) il comportamento del sistema è il risultato di un'azione collettiva, tra e all'interno dei differenti gruppi e paesi. In questo contesto si possono allora definire le condizioni di produzione del 'bene pubblico' cooperazione nell'ambito di rapporti oligopolistici tra paesi, individuando i fattori determinanti la propensione alla cooperazione dei singoli paesi.

Va sottolineato come l'approccio dell'International Political Economy ai problemi della cooperazione internazionale non sia affatto in contrasto con

l'approccio dell'analisi economica. Vi è al contrario una potenziale fruttuosa integrazione tra i due, che è tuttavia ancora da realizzare.

La conferenza organizzata dallo IAI, dall'Università di Harvard e dal NBER che ha riunito economisti e politologi americani ed europei per analizzare i problemi della cooperazione macroeconomica internazionale, ha voluto essere un primo passo in questa direzione.

Qui di seguito vengono riassunti sinteticamente i contenuti dei papers presentati alla conferenza.

### Il coordinamento delle politiche macroeconomiche nell'area europea.

L. Katseli analizza i fattori economici, politici ed istituzionali che hanno determinato le politiche macroeconomiche dei paesi europei negli anni '80.

Per spiegare tali politiche è necessario innanzi tutto guardare, secondo l'autrice, all'evoluzione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali in questi anni. La crescente interdipendenza finanziaria internazionale e il ruolo dominante di alcune valute forti nelle transazioni internazionali hanno finito per influenzare, in modo più o meno diretto, il potere relativo dei diversi paesi nella determinazione delle politiche macroeconomiche.

A livello internazionale ha preso forma e si è sempre più consolidato un sistema decisionale che è organizzato in forma oligopolistica e gerarchica. Stati Uniti, Germania occidentale e Giappone sono gli attori chiave di tale sistema, che si è sviluppato al di fuori del tradizionale quadro istituzionale delle Nazioni Unite o della Comunità Europea e che, di fatto, ha finito per assumere un ruolo di supervisione sul funzionamento del sistema, monetario internazionale. In tale contesto la negoziazione tra i paesi sulle politiche macroeconomiche si è concentrata soprattutto sulla gestione dei tassi di cambio. Così, mentre il potere di decisione veniva concentrato nelle mani di pochi attori, è cresciuta anche l'influenza delle banche centrali sulla conduzione delle politiche economiche.

La Katseli sostiene che 'a parità di altre condizioni' queste due tendenze di fondo, interagendo, hanno determinato un 'bias' deflazionistico delle politiche macroeconomiche.

La formazione di questo 'club monetario sovranazionale', in risposta al ruolo crescente degli investitori finanziari internazionali, offre da un lato sufficienti prove dell'affermarsi di un 'paradigma politico transnazionale' che trascende una visione delle relazioni internazionali basata esclusivamente sullo stato-nazione. Dall'altro, queste asimmetrie nell'interdipendenza finanziaria dei paesi e l'organizzazione oligopolistica delle relazioni finanziarie internazionali rendono necessaria l'introduzione nell'analisi dei fattori politici. Dal fatto che pochi attori esercitano un elevato grado di controllo sugli andamenti dell'economia internazionale derivano, infatti, un insieme di problemi legati a fenomeni di strategia, negoziazione, influenza e leadership.

Il 'bias' deflazionistico, secondo l'autrice, è reso ancora più marcato dai costi crescenti legati alla formazione di coalizioni per contrastare le politiche dominanti. La complessità dei temi al centro del 'management' macroeconomico e le asimmetrie strutturali tra paesi nelle loro risposte agli shocks e/o alle politiche esterne, ostacolano fortemente la costruzione di alleanze politiche tra i gruppi sociali più direttamente colpiti.

L'internazionalizzazione della politica macroeconomica ha finito così per ridurre ancor più il peso politico dei gruppi più deboli nel processo di formazione delle decisioni all'interno dei singoli paesi.

La tesi dominante dell'autrice è che il quadro internazionale sopradelineato ha esercitato una influenza determinante sulle politiche macroeconomiche dei paesi europei negli anni '80. La scelta sia degli obiettivi che degli strumenti è stata dettata in Europa, in questa prima parte del decennio in corso, dai benefici netti degli attori chiave del sistema. Nei primi anni '80 una espansione fiscale coordinata a livello europeo, per quanto realizzabile, fu avversata dalla Germania e dai suoi 'interessi costituiti' che in larga misura coincidevano con gli interessi delle banche centrali europee. Per converso, vennero perseguite politiche fiscali deflazionistiche, politiche monetarie restrittive e forti contenimenti salariali. Oggi è tiepidamente appoggiata da parte della Germania una politica fiscale espansiva unilaterale.

Da fattori politici e istituzionali dipendono in larga misura anche le modalità di attuazione delle strategie di espansione o di deflazione. I governi conservatori preferiranno dei tagli fiscali per espandere l'economia e delle riduzioni di programmi e servizi pubblici per raffreddare la congiuntura. Preferenze opposte caratterizzeranno i governi progressisti.

Se le politiche conservatrici si rafforzeranno e si istituzionalizzeranno a livello internazionale, grazie all'azione del 'club monetario sovranazionale', il bias deflazionistico in Europa, sostiene la Katseli, tenderà a perpetuarsi, indipendentemente dai cambiamenti di governo dei singoli paesi.

La conclusione dell'autrice è che la disoccupazione in Europa rappresenta oggi un problema che ha natura tanto politica ed istituzionale quanto economica.

#### Preferenze nazionali e coordinamento internazionale delle politiche macroeconomiche.

Il contributo di Thomas Willet "National Macroeconomic Policy Preferences and International Coordination Issues" passa in rassegna la letteratura della political economy e della sua influenza sul dibattito sul problema del coordinamento delle politiche macroeconomiche. In particolare vengono analizzate le fonti di determinazione delle preferenze nazionali in tema di politiche macroeconomiche. Viene preso in considerazione il dibattito relativo ai trade-offs tra inflazione e crescita, ma non solo tra questi, esistenti nei diversi paesi.

Nel passare in rassegna la letteratura l'autore cerca di individuare le determinanti politico economiche che portano a differenti bias inflazionistici nei vari paesi. Il dibattito teorico viene analizzato sullo sfondo delle vicende dell'economia internazionale dopo lo shock petrolifero. E' infatti a partire dai primi anni settanta che il problema della risposta ottimale delle politiche economiche a shocks provenienti dall'esterno delle economie dei paesi industrializzati si pone esplicitamente. Sulla base delle esperienze di quegli anni, si sviluppa il dibattito sulla desiderabilità del coordinamento macroeconomico (basti pensare al cosiddetto approccio delle locomotive che anche recentemente è tornato al centro del dibattito).

Uno dei temi affrontati riguarda il dibattito tra cambi fissi e flessibili. L'autore fa notare che se negli ultimi tempi si è accresciuto il consenso verso un ritorno a qualche forma di fissità dei tassi di cambio,

ancora molto si deve indagare sulle condizioni macroeconomiche che devono essere soddisfatte per rendere una struttura di tassi di cambio fissi mutualmente compatibili. Accordi sui tassi di cambio infatti non comportano automaticamente il coordinamento nelle politiche monetarie.

E' centrale in questo quadro il problema del grado di discrezionalità delle politiche nazionali e le implicazioni politiche, o di political economy, del dibattito regole fisse-discrezionalità che si è sviluppato a partire dalla seconda metà degli anni 70. A questo proposito l'autore suggerisce di approfondire lo studio dei sistemi istituzionali e politici che limitino la discrezionalità delle autorità di politica economica piuttosto che la ricerca di regole ottimali.

Secondo l'autore questo approccio, diverso da quello tradizionalmente seguito dagli economisti, dovrebbe permettere maggiore spazio per rendere compatibili politiche nazionali basate su preferenze dei policy-maker tra loro molto distanti. Rimane aperto il problema se un tale sistema istituzionale potrebbe conciliare le opposte esigenze di rendere compatibili diverse preferenze nazionali e di generare un quadro di riferimento sufficientemente rigido così da evitare quelle che l'autore ritiene essere le instabilità generate dai policy makers.

### Teoria dei giochi e coordinamento

Il paper di J. Alt e B. Eichengreen, "Overlapping and Simultaneous Games: Theory and Applications", contiene sia aspetti teorici che applicazioni di questi a problemi di relazioni internazionali. Il campo di applicazione non è propriamente quello delle relazioni macroeconomiche, riguarda infatti il commercio di gas naturale in Europa. Si tratta in ogni caso di un paper assai stimolante che presenta implicazioni di carattere più generale.

Gli autori sviluppano il tema, ben noto nell'ambito della international political economy, del issue-linkage (in base al quale nelle relazioni internazionali gli attori tendono a stabilire legami tra diversi campi di contenzioso o contrattazione tra due diverse parti allo scopo di migliorare le possibilità di accordi). Essi inoltre sviluppano il concetto di giochi simultanei e sovrapposti arricchendo così il filone, in rapida espansione, della applicazione della teoria dei giochi alla problematica della international political economy.

Gli autori ricordano che sia i giochi simultanei che quelli sovrapposti sono semplificazioni del gioco più complesso che si svolge nelle relazioni che intercorrono sul mercato del gas naturale. Il gioco "vero" infatti risulta essere troppo complesso per essere trattato analiticamente. Nei giochi simultanei i giocatori giocano simultaneamente tra di loro su più terreni. Nei giochi sovrapposti un giocatore gioca due giochi distinti (nel caso di tre giocatori) con due diversi soggetti.

Nel caso del mercato del gas europeo il gioco coinvolge cinque giocatori, Usa, Urss, Europa Continentale, Norvegia, Medio Oriente ed è giocato su due terreni diversi, la difesa e l'energia, uno dei quali, quello sull'energia, è a sua volta giocato su due beni, il gas e il petrolio. Una struttura formale che incorporasse questo grado di dettaglio sarebbe però eccessivamente complessa ed è quindi stata semplificata. Vengono adottate le seguenti ipotesi. Si assume assenza di interazione sul piano della difesa tra il Medio Oriente da una parte e la Norvegia e l'Europa Continentale dall'altra e si utilizza il concetto di giochi sovrapposti. Analogamente nel gioco energetico relativo al gas naturale

non c'è relazione diretta tra gli Usa e gli altri giocatori (anche se una tale relazione dovrebbe essere presente nel caso del petrolio), e possibilmente non vi è relazione neanche tra il Medio Oriente e la Norvegia.

Grazie a queste semplificazioni le relazioni possono essere modellate come giochi ristretti con tre o quattro giocatori. I concetti di giochi simultanei e sovrapposti rendono possibili tali semplificazioni.

In questo contesto i legami (linkages) possono essere considerati come punti di osservazione. Le mosse di un giocatore in una area possono essere osservate da giocatori al di fuori. L'apprendimento delle strategie reciproche avviene gradualmente in presenza di asimmetrie di informazioni e di osservabilità.

Gli autori mostrano come giochi di questo tipo possano essere applicati anche ad altre aree delle relazioni internazionali come quelle macroeconomiche in cui sono centrali problemi di "reputazione" dei policy makers o di leadership (basti pensare alle implicazioni derivanti dalla teoria della stabilità egemonica che sostiene che la condizione necessaria per la cooperazione internazionale è la presenza di un paese leader nel sistema internazionale).

Secondo gli autori i modelli basati sui concetti di giochi simultanei e sovrapposti possono gettare nuova luce sulle implicazioni dei vantaggi strutturali nei confronti delle alleanze politiche nella produzione e distribuzione del gas naturale.

#### Condizionamenti internazionali delle politiche macroeconomiche.

Nel loro paper "International Influences on Macroeconomic Policies: Japan and the United States" S. Weatherford and H. Fukui combinano aspetti teorici ed applicati in chiave comparata. Il punto di partenza dell'analisi è la risposta delle due economie considerate al secondo shock petrolifero, e in particolare ci si chiede come mai l'impatto del secondo shock sia stato molto meno violento del primo.

Secondo gli autori una ragione principale va individuata nel fatto che nel secondo caso, le economie considerate si trovavano in punti del ciclo diversi rispetto al primo shock. Nel 1973 i trends di (praticamente) tutte le economie industrializzate erano altamente sincronizzati e, allo stesso tempo si trovavano al punto di svolta superiore del ciclo. Al contrario nel 1979 la presenza di capacità inutilizzata in Giappone e nelle economie europee rese possibile attivare politiche di reflazione senza rischiare di imprimere accelerazioni all'inflazione ma rese anche possibile che la crescita della domanda sostenesse l'occupazione negli Usa dove la ripresa era già a livello massimo.

La performance commerciale degli Usa durante la seconda crisi del petrolio fu uno dei punti di forza della amministrazione Carter. Le esportazioni crebbero fortemente in conseguenza della crescita delle altre economie nel 1978 e 1979 e le importazioni diminuirono con il rallentamento della crescita all'interno riportando il conto capitale in equilibrio nel 1979.

Altre differenze tra i due episodi (1973 e 1979) si possono notare per quel che riguarda l'interazione tra i governi e i principali gruppi di interesse nel determinare gli obiettivi della politica economica. La differenza è particolarmente rilevante nei rapporti tra il governo e le organizzazioni sindacali nella fissazione dei salari la cui moderazione permise di limitare gli effetti inflazionistici dell'aumento dei prezzi dell'energia.

Negli Usa e in Giappone il governo e i consulenti economici presero decisa posizione a favore di una politica di contenimento degli shocks inflazionistici e cercarono di convincere sia i sindacati che il mondo imprenditoriale della inutilità di cercare di ottenere aumenti nominali di prezzi e salari per recuperare la perdita dovuta alla tassa petrolifera. Nei paesi con meccanismi di tipo corporatista, cioè a contrattazione centralizzata questo dialogo fu più facile mentre negli Usa dove il mercato del lavoro è invece fortemente decentralizzato ciò fu assai più difficile.

Dopo una analisi dettagliata delle vicende successive alla seconda crisi petrolifera gli autori interpretano i fatti confrontando due modelli alternativi.

Un primo modello ispirato dagli studiosi di scienze politiche, mette l'accento sulla complessità delle interazioni tra fattori economici e politici e vincoli istituzionali nel determinare la condotta di politica macroeconomica nel contesto di una distribuzione frammentata della autorità politica (come nel caso degli Usa). Il principale messaggio che questo modello è in grado di trasmettere è la chiarezza e la unanimità con cui la politica economica emerge come risultato di un processo politico in cui gli incentivi istituzionali tradizionali (struttura delle istituzioni) e i rapporti tra parti (e partiti) politiche forniscono i principali canali esplicativi. Il modello politico inoltre non fornisce evidenza che il comportamento delle nazioni industrializzate sia da attribuirsi alla volontà di coordinare le rispettive politiche macroeconomiche. In altri termini gli eventuali benefici impliciti in un processo di coordinamento non sembravano sufficienti, dal punto di vista dei politologi, a controbilanciare i costi di contrattazione che sarebbero stati necessari.

Il modello adottato dagli economisti per spiegare queste situazioni, cioè il modello basato sulla interazione strategica (nel senso della teoria dei giochi) presuppone invece che gli stati siano considerati come attori unitari e che la politica macroeconomica sia decisa essenzialmente in relazione all'ambiente internazionale. La struttura analitica normalmente adottata è quella del dilemma del prigioniero.

In realtà i governi normalmente sono restii ad adottare politiche esplicitamente coordinate perchè i benefici di tali politiche sono incerti o comunque comportano elevati costi politici.

Secondo gli autori l'approccio degli economisti sottostima tali costi politici e, nel concentrarsi sugli aspetti strettamente economici, porta a commettere due errori: appunto, ignora i costi che il policy maker deve sostenere nelle contrattazioni a livello interno e non considera che i medesimi risultati, in termini di aggiustamento, possono essere ottenuti con strategie politicamente meno costose.

#### Politiche fiscali e cooperazione internazionale

Il paper di G. Tabellini analizza la convenienza di un coordinamento internazionale delle politiche fiscali in presenza di 'distorsioni' di natura politica all'interno dei singoli paesi. Le 'distorsioni' all'interno discendono dalla incapacità dei governi in carica di vincolare anche le scelte dei governi che li seguiranno sulla composizione della spesa pubblica. E' questo genere di distorsioni a generare un 'bias' in favore di disavanzi del bilancio pubblico.

Ora il coordinamento internazionale delle politiche fiscali, sostiene l'Autore, può accentuare questa propensione dei governi verso i deficits pubblici, e ridurre così il livello di benessere sia all'interno che

all'estero. Ciò è imputabile al fatto che il coordinamento internazionale consente ai governi nazionali di formare tra loro delle coalizioni che tendono ad escludere le future compagini governative. Tali coalizioni internazionali finiscono per ridurre i costi associati ai deficits pubblici e accentuare così gli effetti negativi delle distorsioni politiche interne.

I risultati del paper di Tabellini, così sinteticamente riassunti, sono facilmente comparabili con quelli raggiunti da un insieme di lavori, relativamente recenti, che hanno sviluppato il tema della incoerenza temporale di politiche monetarie e fiscali ottimali e della non convenienza, in questi casi, della cooperazione internazionale.

Un punto interessante sollevato nel paper concerne il tipo di regime o istituzione internazionale che potrebbe meglio affrontare e risolvere la distorsione politica su cui si concentra l'analisi dell'autore. Al riguardo, sarebbe necessario un meccanismo istituzionale in grado di interessare anche le scelte dei futuri governi e sostenere allo stesso tempo il coordinamento internazionale delle politiche. Solo in questo caso si potrebbe evitare l'esclusione di alcuni giocatori e la cooperazione, di conseguenza, potrebbe determinare incrementi del benessere collettivo. Secondo l'Autore regimi o istituzioni internazionali quali il Gatt o il sistema monetario di Bretton Woods si avvicinano al tipo di accordi internazionali qui auspicato dal momento che le politiche incorporate in tali accordi tendono ad impegnare anche i futuri governi.

In conclusione, sostiene l'Autore, il coordinamento può avere effetti sia positivi che negativi. I primi tendono a prevalere nei casi in cui la cooperazione assume la forma di 'regole di condotta' che vincolano sia i governi in carica che quelli futuri. Questa forma di cooperazione in effetti è in grado di risolvere sia il problema della incoerenza temporale delle scelte politiche, che quello delle distorsioni politiche derivanti dal comportamento dei governi in tema di bilancio pubblico.

### Il Sistema Monetario Europeo

Nel paper di L. Tsoukalis, dedicato ad un'analisi dell'evoluzione e delle prospettive del Sistema Monetario Europeo, vengono sottolineati innanzi tutto i risultati positivi che sono stati conseguiti dai paesi europei con la realizzazione dello Sme. In un mondo di flessibilità generalizzata, caratterizzata da un'elevata instabilità dei tassi di cambio, lo Sme ha contribuito ad evitare lunghi periodi di sovra-sottovalutazioni delle monete dei paesi partecipanti. Lo Sme ha altresì rappresentato uno strumento importante nella lotta all'inflazione, dal momento che ha costituito un elemento di disciplina esterna che ha indubbiamente sostenuto la determinazione delle autorità nazionali nel perseguire politiche antinflazionistiche. Lo Sme può essere altresì considerato come un passo avanti importante verso la creazione di un'area valutaria regionale e di un sistema istituzionale di decisioni collettive in Europa. Progressi significativi sono stati compiuti anche in direzione di un coordinamento più stretto delle politiche monetarie e di un utilizzo più vasto dell'Ecu, soprattutto nelle transazioni tra privati.

Il consolidamento dello Sme ha coinciso, tuttavia, con un periodo prolungato di bassa crescita e di elevata disoccupazione dell'area europea. La domanda da porsi è se vi sia o meno una qualche correlazione tra i due fenomeni.

E' certamente vero, sostiene l'autore, che in presenza di un ampio spazio in Europa per una espansione non inflazionistica della domanda aggregata, il



persistente rifiuto della Germania di mettere in atto tali politiche ha rappresentato un vincolo rilevante alla crescita degli altri paesi europei.

Non è facile tuttavia stabilire se l'accettazione di un tale vincolo esterno da parte degli altri paesi europei sia effetto della loro partecipazione allo Sme o sia semplicemente il risultato della posizione dominante della economia tedesca nell'area europea.

Tsoukalis sostiene che il ruolo della Germania di paese guida dello Sme differisce per molti aspetti da precedenti esempi storici di leadership di un paese. In primo luogo il paese guida dello Sme non costituisce il centro finanziario della regione europea nel suo complesso. In secondo luogo, e ancora più importante, a differenza della Gran Bretagna e degli Stati Uniti nel passato, la Repubblica Federale non ha adottato una politica di 'benevolo disinteresse' nei confronti della sua bilancia dei pagamenti, perseguendo per converso una politica per molti aspetti neomercantilistica, con effetti deflazionistici sugli altri paesi europei. In ultimo la posizione dominante della Germania nella sfera economica e monetaria non corrisponde affatto ad un'analogo potere nell'area europea a livello politico.

Il carattere del tutto peculiare della posizione di forza dell'economia tedesca nell'area europea oltre ad aver marcato l'evoluzione dello Sme nei suoi primi otto anni di vita, condiziona da vicino anche le prospettive future dell'accordo monetario europeo. Il passaggio alla fase due dello Sme, che doveva avvenire due anni dopo la sua costituzione, è ancora tutto da realizzare. Vi è una abbondanza di proposte di riforma dello Sme, ma un accordo politico per attuarle sembra assai difficile da raggiungere.

Le difficoltà e i contrasti investono sia il problema della distribuzione dei costi degli interventi che quello della ripartizione degli oneri di aggiustamento tra paesi/monete forti e paesi/monete deboli.

Le proposte di alcuni paesi, ad esempio la Francia, sono in favore dell'introduzione di regole che garantiscano una maggiore simmetria nella distribuzione di tali costi ed oneri. Molto diverse al riguardo sono le posizioni di altri paesi, in primo luogo della Germania, che condiziona eventuali lievi riforme alla realizzazione di una maggiore convergenza delle politiche europee, nel senso di una accettazione anche da parte degli altri paesi degli standards della politica economica tedesca, ed all'abolizione di condizioni speciali (più ampi margini di fluttuazione della lira) nella partecipazione allo Sme. I cambiamenti introdotti nel funzionamento dello Sme nel settembre 1987 vanno letti come un primo timido compromesso tra queste due visioni, avendo introdotto nel sistema una maggiore simmetria nei meccanismi di intervento.

Lo Sme, secondo l'Autore, necessita tuttavia di riforme ben più consistenti. Una spinta in tale direzione potrebbe venire, come è già avvenuto in passato, dall'esterno del sistema, con l'accrescersi dell'instabilità monetaria e finanziaria internazionale, in conseguenza della fase di caduta del dollaro. Il ruolo e l'azione della Germania, per il suo peso economico all'interno dell'area europea, resta comunque decisivo ai fini di uno sviluppo futuro dello Sme.

#### Fattori politici, istituzionali e differenziali inflazionistici

A. Hanson analizza alcuni possibili legami che a livello teorico ed empirico si possono stabilire tra fattori politici ed istituzionali, da un lato, e le performances inflazionistiche dei diversi paesi, dall'altro. Nella prima parte del paper l'Autore sviluppa uno schema teorico per descrivere come

le istituzioni e la politica influenzino il processo di aggregazione delle preferenze individuali e la formazione di preferenze collettive. Queste ultime a loro volta esercitano un'influenza sulle politiche che verranno adottate, nell'ipotesi che la loro scelta risponda a criteri di ottimizzazione. L'autore si sofferma altresì nell'analisi di un insieme di variabili istituzionali che pesano sulle decisioni di politica economica.

Ma formidabili ostacoli, secondo l'autore, presenta la verifica empirica di un tale modello teorico. E' necessario di conseguenza ridimensionare fortemente numero e portata dei fenomeni da verificare. Sul piano dei dati, infatti, l'analisi empirica richiede la traduzione di fattori istituzionali assai articolati e complessi in singole variabili quantitative. Allo stesso tempo le modeste dimensioni dei campioni statistici disponibili indeboliscono la forza delle ipotesi da sottoporre a verifica.

Per quanto questi vincoli rendano certamente più incerte le conclusioni dell'analisi, non impediscono affatto di poter realizzare studi empirici anche di rilevante interesse.

I risultati più importanti che emergono dallo studio di Hanson si possono così sintetizzare:

- a livello di semplici correlazioni tra tassi medi di inflazione e valori medi delle variabili politico-istituzionali emerge come una minore inflazione sia associata con un più elevato grado di indipendenza della banca centrale, con un più alto tasso di 'corporatismo' del mercato del lavoro, con una bassa conflittualità delle relazioni industriali (elevato 'consenso sociale'). I più alti coefficienti di correlazione sono quelli delle variabili politico-istituzionali rappresentate dall'indipendenza della banca centrale e dal grado di conflittualità delle relazioni industriali.
- a livello di regressioni multiple oltre ad una conferma dell'influenza sopraricordata sul tasso di inflazione delle variabili politico-istituzionali, viene messo in luce come nessuna di tali variabili, se presa singolarmente, è in grado di spiegare i differenziali di inflazione dei paesi. Un dato interessante è il legame assai debole che emerge tra inflazione di medio periodo e dipendenza di un paese dalle importazioni di energia, soprattutto relativamente all'influenza dei fattori istituzionali.

Il paper di Hanson contiene altresì una serie di spunti interessanti per futuri lavori di ricerca in questo campo.

In primo luogo su molti dei legami descritti nel paper esistono solo spiegazioni di natura euristica. Analisi più formalizzate sarebbero di estrema utilità, soprattutto per suggerire relazioni funzionali da impiegare nei lavori empirici.

In secondo luogo è importante in generale sviluppare proxies quantitativamente migliori e più facilmente interpretabili per tutto un insieme di fenomeni politico-istituzionali che hanno prevalentemente natura quantitativa.

#### Le basi nazionali della politica economica estera: il caso della Francia

P. Petit ha analizzato la politica economica estera della Francia seguendo un approccio originale che si basa sulla considerazione di due punti di vista. Il primo è che il problema del vincolo esterno alle politiche macroeconomiche viene collocato nella prospettiva più ampia della politica estera dello stato francese in una prospettiva di lungo periodo. Il secondo è l'idea che lo stato sia un soggetto a più dimensioni e che è fortemente condizionato dalle eredità della storia. Il ruolo dello stato è considerato relativamente alle relazioni

monetarie, alle relazioni commerciali, ai rapporti di potenza (militari e strategiche).

Questa prospettiva deve essere collocata in uno scenario di bassa crescita. Il periodo "glorioso" di crescita successivo alla seconda guerra mondiale rappresenta una fortunata combinazione di politiche nazionali nelle aree sopra menzionate che ha prodotto un risultato unico dal punto di vista della crescita e della prosperità.

Gli ultimi quindici anni, invece, hanno dato vita a una situazione in cui l'integrazione interstatale è divenuta un ostacolo a politiche più espansive.

Se ci si colloca in una prospettiva di lungo (o lunghissimo) periodo emergono due elementi che attualmente condizionano la politica economica estera della Francia. Un elemento è rappresentato dalla serie di "sfortunati" episodi che l'economia francese ha dovuto sopportare nel 18°, e 19° secolo in campo monetario e commerciale. Ciò ha condotto a sentimenti di "ostilità" nei confronti del libero commercio e dei mercati esteri che emerge occasionalmente nella politica economica estera francese (come nel periodo tra le due guerre). Il secondo elemento, legato al primo, è che ne sono derivati (anche di recente) rigurgiti nazionalistici nelle relazioni economiche come in quelle strategiche.

Questi elementi possono essere di aiuto nel comprendere i diversi modi in cui la economia francese si è adattata al mutamento dell'ambiente internazionale. Nel periodo espansivo della stabilità egemonica (Bretton Woods) la politica estera francese è stata caratterizzata da a) relazioni politiche e militari che tendevano a smantellare l'impero coloniale e a ritirarsi da coinvolgimenti strategici nella politica di difesa; b) nelle relazioni monetarie da una politica di svalutazioni competitive; c) nelle relazioni commerciali dal sostegno delle politiche liberiste e all'entrata in nuovi mercati. Questo periodo è contrassegnato da una forte interazione di relazioni politiche ed economiche.

Negli anni '70 il processo di integrazione della Francia nell'economia internazionale è completamente cambiato come conseguenza della fluttuazione dei cambi e del rallentamento della crescita. In un simile ambiente i margini per una politica di potenza sono diminuiti. La strategia di "grandeur" è svanita come conseguenza dei problemi commerciali che minacciano una struttura del commercio più favorevole che si era consolidata nel periodo precedente.

La fragilità della struttura commerciale emerge da fatti sintomatici come lo sviluppo del commercio triangolare e la scomparsa di "punti forti" negli scambi. La crescente integrazione commerciale nella Comunità europea impedisce o comunque limita fortemente il ricorso a politiche protezionistiche non solo a causa delle possibili ritorsioni ma soprattutto a causa della reciproca integrazione delle industrie dei vari paesi. Ciò riduce i margini per una politica industriale autonoma soprattutto nei settori meno concentrati.

Ciononostante una politica industriale autonoma, basata su un programma di nazionalizzazioni fu tentata nel periodo 1981-83. Quella esperienza ha però mostrato che qualsiasi strategia, imperniata su grandi imprese pubbliche avrebbe creato difficoltà relativamente all'equilibrio esterno e alle relazioni industriali e non può rappresentare una soluzione al problema della disoccupazione, quantomeno nel breve periodo.

#### Le basi nazionali della politica economica estera: il caso tedesco

E. Thiel ha analizzato, nella sua relazione, le basi nazionali della politica economica estera e l'attitudine nei confronti della cooperazione internazionale nel caso della Germania Federale.

Poichè la Germania ha attraversato due periodi di forte inflazione dopo la prima e la seconda guerra mondiale, la stabilità dei prezzi ha sempre rappresentato l'obiettivo prioritario della politica economica. La stabilità dei prezzi è anche considerata indispensabile per assicurare il consenso sociale sulla distribuzione del reddito, per proteggere il risparmio privato e non danneggiare i creditori. Questo obiettivo ha sempre goduto del sostegno di tutti i gruppi di interesse compresi i sindacati.

La Bundesbank deve, per obbligo statutario difendere la stabilità dei prezzi e la sua autonomia le fornisce la indipendenza politica necessaria per raggiungere tale obiettivo. Tutti i governi tedeschi sono stati molto cauti nell'evitare di entrare in conflitto con la banca centrale sulle questioni relative alla politica monetaria. Inoltre i governi sono sempre ben consapevoli che un'inflazione crescente avrebbe eroso la fiducia nella coalizione al potere e avrebbe perciò messo in pericolo la rielezione.

Secondo l'autrice l'esistenza di un trade-off tra inflazione e disoccupazione è considerata inesistente dall'opinione pubblica tedesca. Si ritiene invece che l'inflazione non accresca l'occupazione ma costituisca un ostacolo alla crescita nel medio periodo. Nell'esperienza della Repubblica Federale se la politica monetaria non contribuisce ad alimentare le aspettative inflazionistiche le contrattazioni salariali si possono mantenere in linea con l'obiettivo della stabilità dei prezzi;

Più che in altri paesi in Germania si è posto il problema di ottenere simultaneamente la stabilità dei prezzi e del tasso di cambio. Interventi sui mercati dei cambi allo scopo di mantenere il marco agganciato al dollaro hanno provocato espansioni dell'offerta di moneta che sono sfuggite al controllo della Bundesbank. Una alternativa sarebbe stata la rivalutazione? ma la decisione di aggiustare la parità sono state prese sempre troppo tardi per prevenire pressioni inflazionistiche.

A causa della elevata specializzazione nei settori avanzati dell'industria e di un mercato relativamente limitato le imprese tedesche devono poter contare sui mercati esteri per poter sfruttare le economie di scala. Un posto di lavoro su cinque dipende dalle esportazioni e le industrie produttrici di beni di investimento vendono all'estero il 40 per cento della propria produzione. Una rivalutazione del marco costituisce perciò una minaccia alla produzione e alla occupazione nazionale. Una larga parte delle importazioni è rappresentata dal commercio intra-industriale. Le imprese tedesche devono perciò essere competitive sia sui mercati esteri che su quelli nazionali.

La produzione tedesca, d'altra parte, soffrirebbe grandemente se non potesse contare su adeguate forniture energetiche e di semi-lavorati. Una caduta del valore esterno del marco avrebbe perciò immediate conseguenze sull'inflazione interna. Ciò può chiarire la convinzione dei policy maker della Repubblica Federale secondo i quali la crescita internazionale è minacciata soprattutto dalla instabilità valutaria e non dalla mancata espansione né dal mancato coordinamento delle politiche macroeconomiche.

In regime di fluttuazione dei cambi la Bundesbank ha dovuto fronteggiare il dilemma tra la difesa della stabilità dei prezzi e la simultanea minimizzazione della fluttuazione del cambio. Si è seguita una via tesa a mantenere in equilibrio ambedue le grandezze ma la maggiore preoccupazione è stata quella di prevenire l'inflazione.

A livello internazionale si è assistito al dibattito sull'approccio delle locomotive in base al quale si richiedeva alla Repubblica Federale e al Giappone di perseguire politiche espansive per prevenire una recessione mondiale. Il concetto di locomotiva rimane fortemente osteggiato dalla maggioranza degli istituti di ricerca come dalle autorità di politica

economica. Le obiezioni riguardano principalmente l'aspetto di sostegno della domanda della strategia e le assunzioni sottostanti relative alla trasmissione internazionale degli effetti espansivi.

Il governo tedesco e la Bundesbank sostengono il Sistema Monetario Europeo come fattore complementare allo sviluppo del mercato interno. Le transazioni intracomunitarie che rappresentano circa il 50 per cento del commercio tedesco trarranno beneficio dalla stabilità monetaria anche se ci sono dubbi sulla possibilità che la Germania possa continuare a svolgere la funzione di leader degli accordi.

